Programme forestier des Premières nations

En partenariat avec les Premières nations

Gouvernement du Canada
Government of Canada

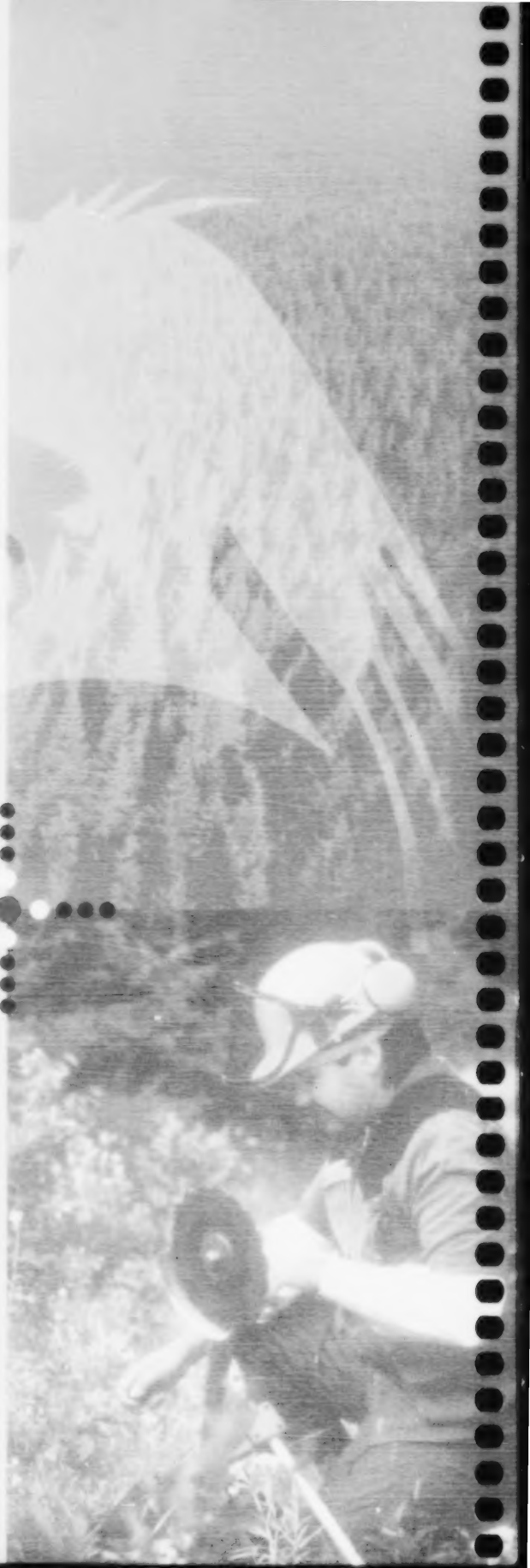
Ressources naturelles Canada
Natural Resources Canada

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Canada

Programme forestier des Premières nations

Le ***Programme forestier des Premières nations*** *a pour but d'améliorer les conditions économiques des collectivités des Premières nations de plein droit tout en tenant pleinement compte des principes d'aménagement durable des forêts.*



2008-01624/

First Nations Forestry Program Programme forestier des Premières nations

Principaux enjeux et initiatives dans le secteur forestier et leurs incidences sur les collectivités autochtones communautés

This publication is also available in English.

Principaux enjeux et initiatives dans le secteur forestier et leurs incidences sur les collectivetés autochtones

Imprimé : Catalogue No Fo4-11/2007F
ISBN 978-0-662-73441-3

PDF: Fo4-11/2007F-PDF
ISBN 978-0-662-73442-0

Publié également en anglais sous le titre :

First Nations Forestry Program Annual Report 2004-2005

Print : Catalogue No. Fo4-11/2007E
ISBN 978-0-662-45040-5

PDF: Catalogue No. Fo4-11/2007E –PDF
ISBN 978-0-662-45041-2

Il est possible d'obtenir des exemplaires de ce document sur le site Web du Programme forestier des Premières nations à l'adresse http://www.pfpn.gc.ca ou par courriel à bulletin@fnfp.gc.ca.

Remerciements

Nous remercions le *National Aboriginal Forestry Association* pour ses contributions à la préparation du présent rapport. Ce rapport a été réalisé grâce au financement du Programme forestier des Premières nations, une initiative conjointe du Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada et d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne correspondent pas nécessairement à celles du Programme forestier des Premières nations.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

First Nations Forestry Program

Service Canadien des forêts
Ressources naturelles Canada
580, rue Booth
Ottawa, Ontario
K1A 0E4

Affaires indiennes et du Nord Canada

Services fonciers et fiduciaires
10, rue Wellington
Gatineau, Quebec
K1A 0H4

National Aboriginal Forestry Association

396, rue Cooper
Suite 300
Ottawa, Ontario
K2P 2H7

TABLE DES MATIÈRES

1.0 Introduction 1

2.0 Importance du secteur forestier 2

2.1 Commerce international des produits forestiers 4

2.2 Tendances et changements structurels dans le secteur forestier 6

2.3 Intérêt prioritaire pour la compétitivité du secteur forestier 7

2.4 Conséquences pour le développement économique des collectivités autochtones 8

3.0 Produits non ligneux, leur utilisation et leur valeur 12

3.1 Produits forestiers non ligneux 13

3.2 Bioproduits forestiers 14

3.3 Incidences sur les Autochtones 16

4.0 Préoccupations en matière d'environnement 17

4.1 Considérations sur les Autochtones 20

5.0 Gestion durable des forêts (GDF) 22

5.1 Facteurs sociaux et participation du public 22

5.2 Mise en oeuvre de la GDF 23

5.3 Politique internationale sur les forêts 26

5.4 Argumentation en faveur de la participation des peuples autochtones à la GDF 27

6.0 La foresterie autochtone : vers un consensus 28

Les principaux enjeux et initiatives dans le secteur forestier et leurs incidences sur les collectivités autochtones

1.0 Introduction

Le secteur forestier canadien est actuellement caractérisé par une importante période de transition. De façon générale, ce secteur englobe la vaste gamme d'intérêts sociaux, culturels, économiques et environnementaux tributaires des forêts du Canada. Quoique les gouvernements de tous les échelons soient parmi les principaux intéressés, ce sont surtout les gouvernements provinciaux, le secteur des produits forestiers, les organisations se consacrant à la protection de l'environnement et aux loisirs de plein air, le secteur des produits forestiers non ligneux (autres que le bois) et les collectivités autochtones, y compris les utilisateurs traditionnels des terres, qui sont les plus touchés. On exerce des pressions sur le secteur forestier pour qu'il effectue des changements qui tiendront compte de l'évolution des valeurs du public tout en produisant des retombées économiques continues. Les grands enjeux qui stimulent ces changements sont l'importance économique du secteur des produits forestiers ou le défi que constitue la gestion durable des forêts et tout ce que ce concept englobe.

Sur le plan économique, le débat repose sur la nécessité que le secteur soit concurrentiel au sein d'un marché mondialisé de produits forestiers. Dans le passé, le secteur des produits forestiers canadiens possédait un avantage sur ses concurrents en raison des sources peu coûteuses de matière première. Toutefois, l'évolution des marchés internationaux de produits forestiers a amenuisé cet avantage concurrentiel à un point tel que l'on estime que le secteur est en situation de crise qui aura des incidences nuisibles sur le Canada dans son ensemble. On déploie actuellement des efforts en vue d'accroître l'efficacité du secteur pour que le Canada demeure le principal exportateur de produits forestiers : création de plantations, emploi de nouvelles technologies d'exploitation et de fabrication, regroupement du secteur et réforme du régime de tenures forestières pour qu'il se conforme aux règles et accords de commerce. Les tentatives pour trouver de nouveaux moyens de tirer des avantages économiques des forêts accordent plus d'attention aux possibilités qu'offrent les produits à valeur ajoutée, les produits forestiers non ligneux, les bioproduits et les services de l'environnement. La création de marchés et de mécanismes appropriés pour la commercialisation des produits et services offerts constitue un défi que doivent relever les promoteurs dans les sous-secteurs forestiers touchés.

Bien qu'il n'existe pas de consensus général pour ce qui constitue la gestion durable des forêts, de nombreuses initiatives ont été proposées et sont en cours afin de préciser divers éléments du concept. Parmi les initiatives proposées et exigeant des changements d'orientation et de nouvelles dispositions institutionnelles, mentionnons la conservation des forêts pour protéger la biodiversité, les méthodes de gestion des écosystèmes visant à maintenir les fonctions écologiques des forêts et la participation et la demande de la société civile pour faire en sorte que le processus soit transparent et que la valeur esthétique et les utilisations autres que le bois soient davantage mises en évidence.

Dans cette panoplie de questions urgentes et d'initiatives nouvelles, les peuples autochtones du Canada tentent d'obtenir une interprétation contemporaine des droits que leur garantit la constitution, ce qui leur conférerait un rôle plus important dans la gestion des ressources forestières et leur permettrait de tirer profit d'une plus large part des retombées économiques. Les principes généraux de la gestion durable des forêts, dont le fondement est présenté dans le rapport Brundtland et dans les documents clés[1] de la CNUED, reconnaissent depuis longue date que des mesures particulières seraient requises pour renforcer l'autonomie des peuples autochtones et veiller à ce que ces derniers bénéficient de droits de participation. Tout au long de leur évolution, les politiques forestières canadiennes ont systématiquement exclu les intérêts des populations autochtones. À mesure que des changements seront apportés aux politiques et dispositions institutionnelles, il faudra veiller à ce que ces dernières tiennent compte des intérêts autochtones. Les peuples autochtones doivent faire partie de la solution et participer à part entière à la mise en œuvre des nouvelles initiatives.

Le présent rapport donne un aperçu des grands dossiers et tendances influant sur la gestion des forêts et les activités du secteur forestier du Canada. Il vise à examiner les incidences sur les collectivités autochtones et sur leurs aspirations découlant des changements survenus dans le secteur qui sont issus des importantes initiatives ciblant les questions sous-jacentes. Il s'agit également d'un commentaire sur les défis que soulèvent l'intégration de la participation des populations autochtones comme élément fondamental de la gestion durable des forêts et la nécessité d'agir pour que ces dernières bénéficient d'une part équitable des retombées.

2.0 Importance du secteur forestier

Depuis des siècles, les forêts ont contribué essentiellement à façonner l'identité nationale et l'économie du Canada. Jusqu'au milieu du 20e siècle, la politique en matière d'exploitation forestière a été axée sur deux impératifs : la production de recettes pour les gouvernements et l'expansion économique.[2] Durant les années 60, vu l'épuisement des ressources forestières, les gouvernements provinciaux ont été tenus d'assujettir le secteur privé à une mode de gestion forestière à rendement soutenu fondé sur des régimes de tenure forestière qui favorisaient les investissements dans les installations de transformation du bois.

Au cours des dernières années, les responsabilités de gestion des forêts que les sociétés forestières doivent assumer dans le cadre de ces régimes de tenure forestière sont devenues davantage complexes, car ces derniers tiennent actuellement compte d'une multitude de facteurs, dont les préoccupations écologiques et les valeurs esthétiques, spirituelles et patrimoniales des ressources. Les coûts économiques de l'intégration de ces ressources non ligneuses aux objectifs de gestion des forêts constituent l'un des principaux paramètres influant sur les prises de décision. Les

[1] CNUED (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement) (1992), les documents clés étaient : Action 21 (plan d'action en vue du développement durable), la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, la Déclaration de principes relatifs aux forêts et la Convention sur la diversité biologique. Le Rapport Brundtland, portant le titre « Notre avenir à tous », a été produit par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987.

[2] Ken Drushka, Canada's Forests, A History, 2003.

méthodes servant à attribuer une valeur marchande aux produits et services forestiers non ligneux, dont « l'écocomptabilité », constituent une préoccupation du nouveau secteur forestier.

En dépit de l'intérêt particulier accordé aux produits non ligneux, le secteur des produits forestiers demeure l'une des principales pierres angulaires de l'économie canadienne puisqu'il favorise le développement régional et contribue aux richesses du pays en général. La foresterie industrielle, dont l'exploitation du bois d'œuvre, la gestion forestière à rendement soutenu et la fabrication, entre autres, de produits de pâtes et papiers et en bois massif, continue d'être le principal moyen de tirer des avantages économiques des ressources naturelles des forêts canadiennes. Le secteur concoure également au rôle *d'équarisseur de bois et d'extracteur d'eau du Canada*, car plus de 80 % des marchandises qu'il expédie sont des produits commerciaux de pâtes et papiers et de bois. Malgré l'accent mis sur les produits forestiers, il s'agit d'un secteur de pointe qui s'adapte sans cesse aux nouvelles réalités environnementales, économiques et sociales. Les statistiques du secteur corroborent son importance pour l'économie :

- le secteur forestier (fabrication, exploitation et services) produit annuellement 81,8 milliards de dollars, ce qui correspond à environ 3 % du produit intérieur brut (PIB);

- selon les estimations, en 2004, les exportations du secteur forestier auraient atteint 44,6 milliards de dollars, de sorte que ce dernier représentait la plus importante industrie contribuant à la balance commerciale du Canada;

- le secteur forestier et ses employés et employées versent plus de 9 milliards de dollars par année aux gouvernements sous forme de droits de coupe et de redevances ainsi que de taxes foncières et d'impôt sur les sociétés et sur le revenu;

- le secteur forestier crée environ un million d'emplois directs et indirects à l'échelle du pays (en 2003, le nombre estimatifs d'emplois directs créés était de 376 300).[3]

Au Canada, le secteur des produits forestiers est vastement réparti (3 550 installations) dans l'ensemble des provinces et des territoires (à l'exception du Nunavut), où il soutient l'économie de centaines de localités rurales. Il est tributaire des exportations – des produits forestiers sont exportés dans 100 pays dans le monde, de sorte que l'accès aux marchés étrangers est primordial. Le secteur est actuellement aux prises avec un important ralentissement qui, selon certains, constituerait une situation de crise menaçant la prospérité de tous les Canadiens.

Sur la scène économique mondiale, l'avantage concurrentiel du secteur forestier canadien se dégrade en raison des coûts croissants du bois et de l'énergie, des nouvelles valeurs du public relativement à la bonne intendance de l'environnement et de la naissance d'entreprises

[3] Les statistiques relatives au secteur sont compilées sur une base annuelle par Ressources naturelles Canada et sont publiées dans les rapports intitulés « L'état des forêts au Canada ». Les autres renseignements sur le secteur qui sont utilisés dans le présent document ont été tirés du site Web de l'Association des produits forestiers du Canada, situé à l'adresse électronique suivante : www.fpac.ca

concurrentes produisant à faible coût. De nos jours, les fermetures d'usines, qui se traduisent par des pertes d'emplois et par une baisse des recettes des gouvernements, sont répandues et servent d'indicateurs de l'état du secteur. L'appréciation du dollar canadien et le différend sur le bois d'œuvre résineux avec les États-Unis sont d'autres importants facteurs contribuant à ce marasme.

2.1 Commerce international des produits forestiers

Durant les dix dernières années, les ventes à l'exportation ont varié de 64 % (2004) à 81,5 % (2001) des ventes totales du secteur. Au cours de toute année donnée, entre 75 et 80 % des exportations totales sont destinées au marché américain. D'autres grands marchés sont l'Union européenne (de 8 à 10 %) ainsi que le Japon et d'autres pays asiatiques (de 12 à 15 %). En 2003-2004, les exportations se sont chiffrées à 39,6 milliards de dollars, ce qui confirme à nouveau que le Canada est le plus grand exportateur de produits forestiers à l'échelle mondiale.

Lorsqu'ils fournissent des lignes directrices au secteur forestier, les gouvernements doivent respecter les règles générales du commerce de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que celles établies en vertu d'ententes commerciales comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Les règles sur le commerce international de l'OMC visent à faciliter les échanges et à éliminer les pratiques commerciales restrictives. Les pratiques de commerce interdites englobent, entre autres, l'octroi de subventions par les gouvernements aux entreprises forestières et l'application de restrictions à l'importation sous forme de barrières tarifaires et non tarifaires (normes inappropriées visant les produits forestiers). Bien que tous les systèmes de certification forestière soient d'application volontaire, selon certains représentants du secteur, ils s'apparenteraient aux barrières non tarifaires.

Durant les vingt dernières années, le secteur forestier canadien a fait l'objet de plusieurs campagnes de sensibilisation à l'environnement visant à influer sur les pratiques forestières en réduisant l'accès aux marchés. À l'heure actuelle, dans le cadre d'une campagne intitulée *Bringing Down the Boreal*, la Forest Ethics, un organisme voué à la protection de l'environnement, souligne de quelle manière la consommation des produits forestiers aux États-Unis détruit les forêts vulnérables dans le nord au Canada. Pour contrer ce type de campagne, le secteur forestier canadien se sert de la certification forestière afin de démontrer que ses pratiques de gestion des forêts sont durables (voir les sections ci-dessous portant sur la certification).

Le différend sur le bois d'œuvre résineux avec les États-Unis, qui se poursuit depuis 1982, a été particulièrement préjudiciable au secteur forestier. Il repose sur les allégations américaines à l'effet que les programmes provinciaux de droits de coupe constituent des subventions pour les producteurs de bois d'œuvre. En vertu des règles commerciales de l'OMC, une subvention qui fausse la concurrence est une pratique déloyale qui, en contrepartie, justifie le recours à des droits compensateurs. Au cours des dernières années, les États-Unis ont prélevé des droits compensateurs sur le bois d'œuvre résineux atteignant jusqu'à 27 % (2002-2003), quoique depuis décembre 2005, les droits ont été réduits à une moyenne de 10,8 %. Sauf pendant la durée de l'Accord canado-américain sur le bois d'oeuvre résineux (1996-2001), l'OMC et l'ALENA ont

donné lieu à de nombreuses contestations et décisions, sans règlement durable du différend toutefois.

Initiatives

Un enjeu clé pour les gouvernements et le secteur forestier est la nécessité de maintenir et, dans la mesure du possible, d'élargir l'accès au marché vu la concurrence accrue d'autres producteurs et de fabricants de produits de substitution. Par conséquent, on appuie fortement la libéralisation du commerce et on consacre des efforts considérables aux questions clés comme les barrières tarifaires et non tarifaires. Même si les Américains favorisent la libéralisation du commerce à l'échelle mondiale, ils font preuve de protectionnisme en ce qui a trait au commerce du bois d'œuvre résineux avec le Canada. L'élimination des droits prélevés sur les exportations de bois d'œuvre résineux canadiens aux États-Unis est au sommet de la liste des priorités de 2006 du Canada en matière d'accès au marché.

Vu la dépendance du secteur forestier sur le commerce international, les gouvernements ainsi que les sociétés et associations forestières participent énergiquement aux négociations portant sur les politiques commerciales conformément aux accords de commerce en vigueur comme l'ALENA et par le truchement d'organes directeurs comme l'Organisation mondiale du commerce. L'un des principaux rôles de Commerce international Canada, du Service des délégués commerciaux du Canada, de Ressources naturelles Canada et de certains ministères des gouvernements provinciaux consiste à promouvoir et à faciliter le commerce, ce qui, en soi, privilégie fortement le secteur forestier. Grâce à la réalisation d'études de marché, à la participation à des foires commerciales, à la mise au point de produits et à diverses activités de soutien technique, les initiatives comme le Programme canadien d'exportation des produits de bois permettent aux gouvernements et au secteur de mettre leurs efforts en commun pour accroître la visibilité et l'acceptation des produits forestiers du Canada sur les marchés étrangers.

Les règles commerciales de l'OMC et le différend sur le bois d'œuvre résineux avec les États-Unis ont eu une incidence marquée sur le secteur forestier canadien tant sur le plan du commerce international qu'en ce qui concerne les politiques intérieures. À l'échelle internationale, ces deux facteurs ont fait ressortir la nécessité pour le secteur de diversifier ses marchés et ses zones de marché (c.-à-d. au moyen de la transformation à valeur ajoutée). Les nouveaux marchés pour les produits forestiers canadiens sont la Chine, Taïwan, la Corée et l'Inde, où les négociations commerciales aboutissent à des accords commerciaux bilatéraux, des coentreprises et d'autres formes de partenariats. Au Canada, les règles et le différend ont incité certaines provinces à examiner leurs régimes de tenure forestière et leurs programmes de droits de coupe, à envisager la privatisation et des dispositions sur les dépendances et à faire en sorte que leurs régimes de gestion des forêts soient davantage axés sur le marché (au moyen de l'adoption d'une tarification en fonction du marché).

En 2002, l'Association des produits forestiers du Canada a exigé que toutes les terres gérées par ses membres soient certifiées par l'un des trois organismes de certification forestière reconnus au Canada, soit l'Association canadienne de normalisation (CSA), le Forest Stewardship Council

(FSC) et la Sustainable Forestry Initiative (SFI). Selon les organisations environnementales, tous les systèmes de certification ne sont pas égaux[4], alors que les organisations autochtones ont souligné que seules les normes du FSC tiennent compte couramment des droits ancestraux des Autochtones et des droits qui leur sont conférés par traité[5].

2.2 Tendances et changements structurels dans le secteur forestier

Au Canada, le secteur forestier effectue actuellement sa propre rationalisation pour tenir compte des orientations nouvelles du commerce, des préoccupations environnementales et sociales et la véritable pléthore de facteurs économiques se répercutant sur ses résultats. Même s'il renferme des entreprises privées qui ont assumé les responsabilités de gestion des forêts sur les terres publiques, le secteur doit néanmoins se concentrer sur la rentabilité et sur d'autres indicateurs de rendement comme le RCE (rendement des capitaux employés). Dans l'ensemble, les résultats financiers des importantes sociétés forestières canadiennes ont diminué au cours des cinq dernières années et, d'après les perspectives économiques actuelles, la situation n'est pas susceptible de s'améliorer avant longtemps. De plus, le repli actuel du secteur forestier serait beaucoup plus important qu'une perturbation cyclique. On estime qu'il s'agit d'un changement fondamental de paradigme où le secteur forestier traditionnel réduira sa dominance économique relative vu qu'elle tentera de tirer profit des possibilités économiques offertes par la transformation à valeur ajoutée et par la mise au point de nouveaux produits et services.[6]

Durant les dix dernières années, les entreprises forestières ont eu recours à diverses stratégies - variant de programmes étendus de diversification aux plus récentes « intégrations des gammes de produits de base » - pour demeurer concurrentielles et maintenir ou étendre leurs parts du marché ».[7] Épousant le concept de la mondialisation, selon lequel « plus c'est gros, mieux c'est », ces deux orientations stratégiques ont donné lieu à des fusions et à des acquisitions. Les stratégies de diversification ont permis aux entreprises d'assurer la pleine intégration des produits forestiers tandis que les fusions facilitent la spécialisation et d'autres gains en efficience au sein d'un étroit créneau. Les stratégies des entreprises ainsi que les fusions et les acquisitions ont eu les résultats suivants dans le secteur :

- Recours accru à la « sous-traitance » pour l'exploitation, le transport des billes et la gestion des forêts. Les sous-traitants exploitent actuellement 90 % du volume dans l'est du Canada.[8]

---

[4] *Behind the Logo*, publié par FERN, 2001, et *On the Ground*, un rapport de 2003 commandé par Forest Ethics, Greenpeace et le Sierra Club du Canada.

[5] Correspondance entre la Nation Nishnawbe-Aski Nation et Grand Council Treaty N° 3 et résolution de l'ANFA sur le FSC comme étant le système de certification privilégié.

[6] *Mettre l'accent sur la fibre pour rétablir la forêt*, Brian Emmett, SMA du Service canadien des forêts, article publié dans « Point de vue » du SCF, automne 2005.

[7] *Tendances des acquisitions et des fusions dans les industries des produits forestiers*, Dave Boulter, RNCan, 2001.

[8] *Carte routière technologique pour les opérations forestières du Canada*, FERIC, 1996.

- La gestion des forêts d'intérêt commercial est assurée par un plus petit nombre d'entreprises qui sont toutefois plus importantes. On attribue aux quinze plus grands producteurs de bois d'œuvre 64 % de la production totale canadienne. En Ontario, huit entreprises utilisent 90 % du bois récolté alors qu'en 1990-1991, ce volume était transformé par vingt-quatre sociétés.[9]

- Des fermetures d'usine et les mises à pied tant dans le secteur du bois d'œuvre que dans celui des pâtes et papiers.

Les quantités fluctuantes de « fibres disponibles » constituent aussi un moteur du changement structurel. Comme les bouleaux, les trembles et les peupliers sont abondants à proximité, la production de panneaux OSB (panneaux à copeaux orientés) continue de prendre de l'ampleur. De 1994 à 2003, on a enregistré une augmentation annuelle de 12,6 % de la capacité de production parallèlement à l'utilisation accrue des panneaux comme produit de substitution au contreplaqué sur les marchés de l'habitation américain et canadien. Cette tendance à remplacer le contreplaqué par des panneaux OSB devrait se poursuivre et les quantités de fibres disponibles continueront sans doute d'influer sur le changement structurel à l'avenir.

2.3 Intérêt prioritaire pour la compétitivité du secteur forestier

En tant que producteurs de marchandises, les entreprises de produits forestiers canadiennes sont des preneurs de prix - c'est-à-dire qu'elles n'ont peu d'influence sur les prix qui sont fixés par le marché. En conséquence, elles doivent maintenir la compétitivité des coûts pour demeurer viables à long terme. Au cours des deux dernières années, les coûts de l'approvisionnement en bois, de la main-d'œuvre, de l'énergie et des mesures de protection de l'environnement ainsi que d'autres coûts d'exploitation ont marqué une croissance exponentielle. Si l'on tient également compte de l'appréciation du dollar canadien et de l'apparition sur le marché de concurrents produisant à faible coût, une perte de viabilité est manifeste. Les usines et les installations de transformation plus anciennes et inefficaces qui seront plus directement touchées par le poids des coûts prohibitifs fermeront inévitablement leurs portes au bout d'une certain temps. Dans l'est du pays, les usines, les employés et la production diminueront dans le secteur des produits traditionnels. Tout en mettant l'accent sur la concurrence, le secteur forestier est conscient que son avantage concurrentiel diminue et qu'il ne doit pas s'opposer aux changements structurels, mais plutôt les accepter et les appuyer à même leurs stratégies. En ce qui concerne l'appui gouvernemental pour faciliter la transition et permettre aux entreprises de demeurer concurrentielles, le secteur souhaite un climat commercial amélioré grâce à l'élimination de l'impôt sur le capital, à la mise à jour de la réglementation pour tenir compte de sa position sur le marché mondial et à un soutien direct accru du marché. Le secteur se préoccupe particulièrement des politiques empêchant la fermeture des installations inefficaces à coûts élevés qui ralentissent le rythme de fusionnement des entreprises. Pour l'Ontario, où des sociétés forestières de premier rang ont dû fermer plusieurs usines en raison de pertes financières considérables, un rapport sur l'industrie de 2005[10] propose de nouvelles

[9] Le conseil ministériel sur la compétitivité du secteur forestier, Ontario, rapport final, mai 2005.
[10] Ibid.

mesures afin réduire les coûts d'exploitation des entreprises forestières. On y recommande de faire en sorte que ce soit la province plutôt que le secteur qui se charge des coûts de la construction et de l'entretien des routes forestières et de favoriser les installations de cogénération où l'énergie produite par les procédés de fabrication est acheminée sur le réseau énergétique provincial. Dans l'appui qu'ils offrent au secteur des produits forestiers, les gouvernements doivent veiller à ne pas enfreindre les règles du commerce international.

Le 24 novembre 2005, le gouvernement du Canada a rendu publique la Stratégie sur la compétitivité de l'industrie forestière, à savoir un programme de 1,5 milliards de dollars échelonné sur cinq ans qui investira dans l'innovation et « aidera le secteur à se moderniser et à se transformer ». En 2005, les gouvernements provinciaux, en particulier ceux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec, ont également consacré des centaines de millions de dollars au secteur et aux localités qui en dépendent pour les aider à atténuer les incidences de la transition et à créer un climat propice aux nouveaux investissements. Pour ce qui est d'accroître la compétitivité, les principales cibles sont la compression des coûts de la production, l'élargissement des marchés et la mise en œuvre de technologies de transformation.

2.4 Conséquences pour le développement économique des collectivités autochtones

Si l'on demande aux peuples autochtones quelles sont les incidences du ralentissement économique sur eux, la plupart répondront probablement qu'il n'y en a « aucune ». La majorité des collectivités autochtones n'ont que de très peu d'avantages directs de l'exploitation d'une usine de panneaux OSB ou de pâtes et papiers ou d'une scierie dans une collectivité non autochtone avoisinante. Dans certaines régions du pays, toutefois, cette situation s'améliore à mesure que la reconnaissance des intérêts forestiers des autochtones prend de l'essor. Les politiques forestières de la plupart des gouvernements provinciaux tiennent maintenant compte de certains intérêts autochtones.

Il existe les entreprises autochtones dans tous les sous-secteurs de l'industrie forestière, exception faite de la fabrication des pâtes et papiers. À l'heure actuelle, 180 Premières nations ont acquis des droits d'accès dans seulement quatre catégories de régimes de tenure forestière établies en fonction de la superficie. D'après l'étude de l'Association nationale de foresterie autochtone (ANFA) intitulée « Tenures forestières concédées aux Autochtones au Canada » (2003), ces droits représentent environ 4 % de l'affectation nationale (coupe annuelle permise). Le 29 janvier 2006, la Colombie-Britannique a annoncé qu'elle avait alors conclu des ententes avec 100 Premières nations. Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre du programme de revitalisation de la politique forestière (Forestry Revitalization Plan) de la province, selon lequel environ 8 % des permis d'exploitation forestière de longue durée seront réaffectés aux Premières nations.

C'est principalement par l'acquisition de droits de coupe que les progrès dans le dossier forestier autochtone ont été réalisés. C'est donc dire que la plupart des entreprises forestières autochtones exercent des activités de coupe et de sylviculture et assurent la prestation d'autres services d'aménagement des forêts. Selon les estimations de l'ANFA, plus de 600 entreprises forestières

autochtones sont concentrées dans ces domaines. Dans le secteur de la fabrication, les Premières nations détiennent des intérêts dans environ 50 petites installations de transformation en vertu d'accords de coentreprise principalement. À cet effet, il faut signaler que, dans l'ensemble du secteur forestier, il existe 3 550 installations de transformations du bois. Si l'on tient compte des domaines d'activité des autochtones et du fait que la plupart de leurs coentreprises sont actuellement menées de concert avec d'importantes multinationales, leur présence dans les secteurs de commercialisation, de promotion et de distribution d'aval des produits forestiers est négligeable.

Les politiques forestières, le changement structurel et les mesures gouvernementales prises dans les grands dossiers ont des incidences directes sur la nature de la participation des peuples autochtones au développement économique des forêts. En voici les principales :

(i) Commerce international des produits forestiers

- Selon certains, en tant qu'orientation générale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la libéralisation des échanges est un sujet de discorde vu la nécessité de sauvegarder les valeurs écologiques et d'atteindre des objectifs sociaux.

- Les accords commerciaux internationaux négociés par les États-nations excluent généralement les intérêts des peuples autochtones. En Colombie-Britannique, entre autres, on n'a pas tenu compte des droits et des titres des Autochtones au cours des pourparlers en vue de l'Accord sur le bois d'oeuvre résineux, ni dans l'attribution des quotas prévue en vertu de l'entente. L'Interior Alliance of Indian Nations de la Colombie-Britannique a eu un certain succès dans ses démarches visant à faire reconnaître les droits ancestraux et les droits conférés par traité des Autochtones auprès de l'OMC. Dans sa communication par une tierce partie de 2002, elle a fait valoir qu'étant donné que la valeur du bois sur pied faisait abstraction des droits autochtones, les entreprises forestières jouissent d'une forme de subvention. Elle y a aussi précisé que pour être équitables, les prix devaient tenir compte de la valeur économique des intérêts patrimoniaux des Autochtones.[11]

- Il n'existe pas d'exemples bien connus d'accords commerciaux qui favorisent les entreprises forestières autochtones, vu le volume limité de leurs exportation de biens et de services. Quant à leur démarrage, les entreprises autochtones dépendent souvent de l'aide financière de l'État. Le fait qu'en vertu des règles commerciales actuelles, on puisse juger que ce financement correspond à une forme de subvention et, par conséquent, refuser d'ouvrir le marché aux biens et services de ces entreprises est aussi préjudiciable au développement économique autochtone.

- Dans certains cas, les initiatives d'uniformisation des pratiques d'aménagement forestier pour équilibrer la situation dans les relations commerciales se sont répercutées

[11] *Mémoire d'amicus curiae présenté* à l'OMC le 10 juin 2002 par l'Interior Alliance of Indian Nations de la Colombie-Britannique.

directement sur les politiques forestières provinciales. En particulier, par suite de la réponse de l'Ontario aux critiques sur les pratiques, le ministre n'a pas garanti un approvisionnement continu en bois pour chaque installation de transformation. Cette décision a exigé la modification, en 2004, de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*. Une conséquence de cette décision a été d'éliminer de nombreuses directives ou dispositions relatives au droit de premier refus visant les titulaires de permis, ce qui crée un marché de bois d'œuvre plus compétitif en Ontario, lequel a défavorisé les Premières nations jusqu'à présent.

- Les accords commerciaux internationaux ont souvent prépondérance sur les lois nationales et internationales en matière d'environnement et de droits de la personne. On fait abstraction des intérêts collectifs et patrimoniaux des peuples autochtones lorsqu'on négocie des accords internationaux qui, pour la plupart, se fondent sur le concept du régime de privatisation des propriétés. Ne reconnaissant pas les droits des autochtones, les accords commerciaux internationaux enfreignent essentiellement ces derniers. Dans de telles situations, les droits autochtones ne représentent plus qu'une préoccupation du « libre échange » et sont assujettis aux caprices du marché. [12]

- L'accord de libre-échange des Amériques (ALEA) est censé être le point culminant du mouvement de libéralisation du commerce et un modèle pour les initiatives de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Intégrant de nombreux éléments de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), qui a échoué et que l'Assemblée des Premières nations du Canada a rejeté, l'ALEA prévoirait également des dispositions plus rigoureuses concernant l'exécution, les obstacles techniques au commerce (c.-à-d. les lois et règlements nationaux) et l'investissement et imposera la privatisation des services publics. Les concepts de privatisation qui alimentent les négociations commerciales sont directement contraires au respect traditionnel des droits collectifs des Autochtones, du régime de propriété commune et du principe de l'obligation de fiduciaire prévu par la loi au Canada.

(ii) Tendances et changement structurel dans le secteur forestier

- Fusions et acquisitions : À mesure que le nombre d'entreprises forestières a diminué dans le secteur, les liens se sont concentrés et ont été déterminés par les politiques des entreprises. Bien que les partenariats entre les entreprises forestières et les Autochtones soient plus nombreux, la participation de ces derniers s'est concentrée dans certaines activités du secteur. Au cours des dernières années, il n'y a eu aucun démarrage d'entreprises autochtones de taille dans le secteur de la transformation des produits forestiers, quoique l'augmentation des quotas de bois par les gouvernements provinciaux ait permis aux sociétés autochtones d'accroître collectivement tant le nombre de leurs tenures que leurs volumes de coupe.

[12] Richard Howitt, Rethinking Resource Management, 2001.

- Économies d'échelle : Les pressions exercées sur le plan mondial pour tirer partie des économies d'échelle ont créé d'importantes barrières à la participation des Autochtones aux activités du secteur forestier. L'attitude générale veut que « l'on fasse les choses en grand ou que l'on fasse faire demi-tour ». Un capital considérable est nécessaire à ce type d'initiatives risquées, et il est presque impossible pour les collectivités autochtones défavorisées d'y avoir accès. La tendance à former de grands conglomérats internationaux exclut la participation des autochtones.

- Fermeture d'usines : La technologie novatrice et améliorée tend à réduire les niveaux d'emploi. Au cours des 25 dernières années, les volumes de produits du bois ont sans cesse augmenté sans qu'il y ait de hausse correspondante du nombre d'emplois. Dans un rapport de 1994, le secteur des pâtes et papiers a signalé que le total de 72 000 emplois dans les usines de l'ensemble du Canada passerait à 52 000 de 1990 à 2000 et que les petites collectivités de l'Ontario, du Québec et des provinces de l'Atlantique seraient les plus touchées. Ces pertes d'emploi représentent des occasions perdues pour les collectivités autochtones de ces régions. Le ralentissement de l'économie rurale dans ces zones du nord a aussi eu des incidences nuisibles sur les collectivités autochtones avoisinantes.

- Le changement structurel du secteur forestier est aussi susceptible d'offrir des possibilités aux collectivités autochtones dans divers domaines d'activité : coupe, valeur ajoutée et transformation secondaire; aménagement et services d'aménagement des forêts, et acquisition et modification des usines ayant fermé leurs portes. Des concepts novateurs tenant compte des besoins et des conjonctures des collectivités autochtones seront essentiels pour que ces dernières puissent tirer profit de ces occasions.

(iii) Importance prioritaire accordée à la compétitivité du secteur

- Les dispositions institutionnelles comme les mesures prises pour former des partenariats de recherche entre le gouvernement fédéral et l'industrie forestière visant principalement à maximiser les profits de cette dernière risquent de diminuer l'importance accordée à la qualité de l'environnement et à la durabilité des collectivités. Les programmes de recherche réalisés en vertu de telles dispositions sont susceptibles de ne pas prendre en compte adéquatement des enjeux socio-économiques propres aux Autochtones.

- Les incitatifs à l'innovation que prévoient les programmes de sciences et technologie de la Stratégie sur la compétitivité de l'industrie forestière ciblent principalement les initiatives existantes du secteur, ce qui encouragera et renforcera davantage les entreprises forestières implantées depuis longtemps au Canada. Peu de collectivités autochtones bénéficieraient de ce type de programmes. En adoptant des politiques afin de créer des climats attrayants pour les entreprises existantes, quoique involontairement, les gouvernements restreignent encore plus les possibilités de participation des Autochtones dans le secteur, car les incitatifs, en avantageant le secteur, créent des barrières à la participation de nouveaux concurrents ou aux nouveaux intérêts commerciaux comme on en retrouve dans les collectivités autochtones.

Par suite de l'annonce de la fermeture d'usines, des initiatives gouvernementales visant à compenser ou à réduire les incidences des transitions ont été rendues publiques. Ces mesures visent souvent les collectivités dépendant du secteur forestier en particulier où se trouvait une installation de transformation donnée. Bon nombre de collectivités autochtones ne pourront profiter de ces initiatives étant donné que les Autochtones qui sont propriétaires d'usines sont peu nombreux.

3.0 Produits non ligneux, leur utilisation et leur valeur

Les peuplements forestiers mûrs permettront également la pratique de diverses activités récréatives, en milieu sauvage et liées à la faune. Ces utilisations sans valeur de consommation font partie du secteur de l'écotourime, qui est en pleine expansion. On n'a pas tenté d'attribuer une valeur pécuniaire aux activités sans valeur de consommation et aux activités récréatives en général, étant donné que, souvent, on n' en détermine pas le prix comme dans le cas d'un produit acheté et vendu sur le marché. Selon les estimations d'une étude récente intitulé *Comptabiliser le capital naturel du Canada : Évaluer la valeur réelle des écosystèmes boréaux du Canada*, en 2002, la valeur nette marchande de l'exploitation du capital naturel des forêts boréales représentait 37,8 milliards de dollars et sa valeur non marchande, 93,2 milliards de dollars. En se fondant sur ce type d'évaluation, certains économistes ont conclu que dans certains secteurs où la demande est élevée, la valeur économique d'une forêt qui demeure sur pied est beaucoup plus importante si elle est conservée à l'état naturel que celle du bois d'œuvre obtenu si le peuplement est exploité pendant une courte période. On reconnaît généralement que les méthodes d'évaluation de la valeur des produits forestiers non ligneux sont limitées et que les conséquences sont particulièrement préjudiciables pour les personnes qui dépendent le plus de ce secteur.

On observe une augmentation de l'importance économique des produits provenant des ressources forestières autres que le bois. Ces derniers englobent les produits connus sous le nom de produits forestiers non ligneux (PFNL) et les bioproduits forestiers qui proviennent habituellement de l'exploitation de la biomasse forestière (matières biologiques). Les PFNL, pour lesquels on emploie parfois l'appellation de produits forestiers spéciaux ou secondaires, renferment un grand nombre de produits variés – qui se chiffrent à quelque 500 produits en Amérique du Nord seulement. Ces produits se classent habituellement parmi les aliments naturels et de spécialité, les plantes et les herbes médicinales, la végétation florale, les objets artisanaux et produits décoratifs et les produits pour aménagement paysager. Les PFNL mieux connus sont le sirop d'érable, les champignons, le riz et les baies sauvages ainsi que les couronnes de Noël. Les bioproduits forestiers proviennent de la transformation biotechnologique des ressources naturelles (végétation). Ils comptent les produits de santé et de soins personnels (produits pharmaceutiques, aliments santé et huiles essentielles), les matériaux et les produits de fabrication (adhésifs, colorants et résines) ainsi que les produits énergétiques (biocarburants, biodiésel, produits recyclés et biopesticides). [13]

On ne peut faire une distinction entre les PFNL et les bioproduits forestiers. Il y existe d'importants chevauchements, et certains bioproduits forestiers ne sont simplement que des PFNL à valeur ajoutée. C'est le cas, par exemple, de l'If du Canada, utilisé depuis longue date par les peuples autochtones comme plante médicinale reconnue pour ses larges propriétés curatives. De nos jours, on recueille cette plante pour en extraire le paclitaxel, un taxane entrant dans la composition de médicaments contre le cancer et servant en chimiothérapie.

3.1 Produits forestiers non ligneux

Au Canada, les gouvernements ne surveillent pas de près le rendement économique ou la contribution au PIB des industries de PFNL. Des données permettant de quantifier le volume ou la valeur des exportations ou leurs avantages économiques pour les collectivités rurales ne sont recueillies que lorsque des études sur des produits particuliers sont commandées. Seul le secteur du sirop d'érable, dont les ventes se sont chiffrées à 170 millions de dollars en 2003, fait exception à cette règle. Dans le cas particulier du champignon du pin, on estime que les ventes à l'exportation de la Colombie-Britannique au Japon dépassent 40 millions de dollars par année. D'après le rapport *État des forêts au Canada* de 2004-2005, la production économique estimative actuelle des produits alimentaires issus de la forêt dans l'économie canadienne varie entre 725 millions de dollars et 1,33 milliards de dollars, et le potentiel économique supplémentaire de ces produits alimentaires se situe entre 2 et 7,4 milliards de dollars par an. Dans une large mesure, les PFNL se classent parmi les produits suivants : artisanat, produits de l'économie de subsistance ou du secteur agricole primaire ou produits issus d'une activité traditionnelle étroitement liée à un groupe culturel donné. Ces derniers temps, certains gouvernements ont délivré des permis de récolte des ressources non ligneuses particulières comme les champignons et, en Colombie-Britannique, les accords relatifs aux tenures forestières des collectivités de même que

[13] Randall Goodfellows, Président de Bioproducts Canada, in : ULERNews, hiver 2002.

les accords sur les forêts et les parcours libres reconnaissent la cueillette des produits dérivés des plantes comme pratique forestière qu'il faut examiner pour s'assurer de sa durabilité.

Les efforts déployés en vue de l'expansion de secteurs de PFNL reposent habituellement sur la valeur attribué à de tels secteurs par les collectivités pour ce qui des possibilités de diversification économique. En voici deux exemples :

Northern Forest Diversification Centre (NFDC) – Situé à The Pas, au Manitoba, le NFDC est un centre de recherche, de formation, de commercialisation, de vente et de service centre pour le secteur des PFNL. Sa vision pour l'avenir consiste en la création d'un réseau diversifié de microentreprises communautaires soutenu par une infrastructure du 21e siècle en matière de présentation et de commercialisation.

Université Royal Roads – Situé à Victoria, en Colombie-Britannique, l'université Royal Roads a élaboré le premier programme de certificat accrédité portant sur les PFNL. On y met l'accent sur la recherche, la formation et l'augmentation des capacités, les politiques et l'intendance, le renforcement et les ressources de l'industrie et les publications.

Aucune politique gouvernementale ne fournit d'orientation précise relativement à la réglementation et à la gestion des PFNL ou aux activités commerciales connexes. Il faut tenir compte, outre la valeur économique, des questions d'accès aux ressources, d'utilisation durable des ressources non ligneuses ainsi que de leur intégration aux programmes existants d'aménagement des forêts. Vu l'absence d'inventaires étendus et de réglementation des PFNL, des préoccupations ont été soulevés en ce qui concerne l'épuisement des ressources ainsi que les droits d'accès et les frais d'utilisation qui, à présent, ne sont plus affectés au coût de l'aménagement forestier et de l'entretien des routes et contribuent très peu aux recettes des gouvernements.

3.2 Bioproduits forestiers

Dans l'ensemble du Canada, on consacre actuellement d'importantes sommes à la recherche et au développement visant les bioproduits forestiers. La Stratégie sur la compétitivité de l'industrie forestière porte en grande partie sur ces produits, comme le révèle actuellement l'importance de la transformation dans le secteur forestier. Selon les joueurs actuels de l'industrie, l'innovation dans le domaine est un moyen de régler les problèmes environnementaux et de créer de nouvelles sources de revenus. En outre, de petites et moyennes entreprises qui voient le jour sont parmi les premières qui mènent des activités liées aux produits et technologies de biotransformation. Pour soutenir ce secteur en croissance rapide, le gouvernement fédéral a établi des programmes comme ceux qui ont été prévus pour le financement (75 millions de dollars en 2004-2005) de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie. Des organismes comme Bioproducts Canada Inc., qui est une coalition dirigée par l'industrie et financée par les secteurs public et privé, ont été créés dans les secteurs de la recherche et de la commercialisation des produits biologiques

approvisionnés par les secteurs de l'agriculture, des forêts et de l'aquaculture. En 2004, 472 entreprises canadiennes oeuvraient dans le domaine de la biotechnologie.[14]

La biotechnologie consiste en l'utilisation de la biologie et de techniques biologiques pour mettre au point des produits et des procédés industriels. Des biotechnologies faisant l'objet de controverses comme le *génie génétique* (transfert de gènes entre des organismes) servent à la fabrication de certains bioproduits suscitant de nombreuses questions éthiques et juridiques. Les organismes génétiquement modifiés (OGM) constituent un sujet explosif pour le public en raison des observations à l'effet qu'ils auront des effets nocifs sur les écosystèmes naturels[15], la biodiversité et, en bout de ligne, les personnes habitant ces écosystèmes. La mise en valeur des ressources génétiques par l'intermédiaire de la biotechnologie est le principal outil technologique de la bioéconomie.[16]

La commercialisation des bioproduits soulève des questions juridiques complexes comme les droits de propriété intellectuelle (DPI) et de justice sociale comme l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages. Les DPI servent à protéger les résultats du financement des travaux de mise au point de nouvelles technologies en vue de produire des incitatifs à la recherche et au développement et les sommes nécessaires à ces activités. Les entreprises de biotechnologie sont amenées à protéger leurs investissements et à obtenir les droits exclusifs sur une invention par le truchement des régimes de DPI, généralement sous la forme de brevets, de marques de commerce, de dessins industriels et de droits d'auteur. Toutefois, dans le dossier des ressources génétiques, il reste encore des questions à régler concernant la brevetabilité du matériel génétique et les DPI sur les inventions dans le domaine de la technologie génétique. Il faudra résoudre les problèmes que suscitent l'origine ou la source du matériel génétique et les connaissances qui s'y rattachent par l'intermédiaire des régimes de DPI appropriés.

La Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB) a trois objectifs : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs et le partage juste et équitable des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques. La Convention présente les modalités d'accès aux ressources génétiques pour lequel les utilisateurs doivent préalablement obtenir le consentement des fournisseurs et établir des conditions mutuellement convenues avant l'échantillonnage

Le Canada ne possède pas de politique ou de législation régissant l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (APA) comme celle envisagée dans la Convention sur la diversité biologique (CDB). Le gouvernement fédéral réalise actuellement des consultations et un examen des politiques à des fins de sensibilisation et pour relever les lacunes des régimes existants de DPI. Comme les provinces et les territoires réglementent les ressources naturelles de leur ressort et peuvent légiférer en matière de conservation et d'aménagement des ressources

[14] Ernst et Young, Beyond Borders: Global Biotechnology Report, 2005.
[15] Primer on Bioproducts, Pollution Probe et BIOCAP Canada Foundation.
[16] Les politiques de l'APA au Canada, Environnement Canada, novembre 2005

forestières, l'élaboration de politiques uniformes portant sur l'APA à l'échelle nationale représente un défi de taille.

3.3 Incidences sur les Autochtones

Depuis des milliers d'années, les peuples autochtones du Canada assurent leur subsistance à même les ressources forestières non ligneuses desquelles proviennent principalement leur savoir, leurs croyances et leurs habitudes culturelles. Cette dépendance sur les forêts et leurs ressources se poursuit de nos jours, même si les possibilités sont fortement limitées par les intérêts concurrents d'autres utilisateurs canadiens. D'après un rapport récent sur la région boréale en Alberta, les valeurs attribuées à l'utilisation à des fins de subsistance (alimentation) représentent à elles seules entre 5 000 $ et 11 000 $ annuellement par ménage autochtone en fonction de l'emplacement.[17] Même si les peuples autochtones tirent profit de nombreux avantages de nature socioculturelle et de leurs activités économiques traditionnelles (chasse, pêche, piégeage et cueillette), la commercialisation des produits non ligneux, les loisirs et le tourisme basé sur la nature sont des domaines à développer offrant des possibilités aux collectivités autochtones.

Les questions d'exploitation, de production et de commercialisation des PFNL et des bioproduits forestiers touchent les Autochtones et les droits qui leur sont conférés par traité ainsi que leurs *connaissances traditionnelles en écologie forestière*. Bien que les droits des Autochtones relativement aux PFNL n'aient fait l'objet d'aucune décision par les tribunaux, ils sont vraisemblablement fondés.[18] Les principes reconnus par les tribunaux en ce qui a trait aux droits de pêche, au besoin de consultation et au respect des droits (éviter l'on y porte atteinte) semblent se prêter davantage aux PFNL. L'usage de la forêt pour la subsistance, la tenue de cérémonies et les échanges entre tribus semble justifier la reconnaissance d'un droit prioritaire d'accès et de commercialisation.[19]

L'élaboration de politiques régissant l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (APA) pour se conformer à la CDB et favoriser l'avancement des secteurs des PFNL et de biotechnologie fait ressortir de nombreuses questions au sujet des connaissances traditionnelles. L'incompatibilité entre que les régimes existants de droits de propriété intellectuelle et le savoir traditionnel est largement reconnue.[20] Une importante préoccupation, c'est l'appropriation illicite (données biologiques privées) du savoir traditionnel sans le consentement ou l'indemnisation préalable des peuples ou collectivités autochtones qui l'a acquis au cours des ans.

La *prospection biotechnologique*, à savoir la prospection de matériel génétique dans les organismes vivants pouvant servir à des fins médicales ou commerciales, prend de plus en plus

[17] Counting Canada's Natural Capital, Pembina Institute, 2005.
[18] Property Rights in the Sustainable Management of NTFP's, Tedder, Mitchell, Hillyer, 2002, document préparé pour le Ministry of Forests de la Colombie-Britannique.
[19] Ibid.
[20] En novembre 1992, les Conseils canadiens des ministres de l'environnement, des parcs et de la faune des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont signé un *Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées*.

d'importance au Canada. À cet égard, on estime que les connaissances traditionnelles des peuples autochtones concernant les propriétés médicinales des plantes constituent une source éventuelle d'innovation.

Même si on prétend fréquemment que ce sont les PFNL qui permettront la diversification des économies tributaires de la forêt, le nombre d'entreprises autochtone dans ce secteur a augmenté de façon sensible. À présent que se précise la valeur économique de l'exploitation des PFNL, qui fait partie intégrante de l'aménagement des forêts, une plus grande priorité est accordée à ces produits. Comme les travaux de développement des PFNL et des bioproduits sont accélérés, les collectivités autochtones doivent documenter les modes d'occupation du territoire et établir des protocoles relativement à l'utilisation du savoir traditionnel. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une pratique courante à ce jour, il faudrait reconnaître que le savoir traditionnel est une propriété intellectuelle et prendre les mesures voulues pour le protéger.

Dans le secteur des PFNL également, l'intérêt des entreprises à mettre au point des produits dérivés des plantes, dont les produits phytopharmaceutiques, exercera des pressions encore inconnues sur les collectivités autochtones. L'incitation à orienter les intérêts économiques vers le développement de ces produits peut s'opposer aux valeurs, aux intérêts et aux utilisations des collectivités autochtones. Certaines collectivités souhaitant exploiter un produit donné sont susceptibles de se manifester pour se rendre compte que le contingentement est terminé. Les perspectives sont très bonnes pour les collectivités autochtones dans le secteur de la biotechnologie, vu la proximité des ressources naturelles - à condition que les questions d'accès soient réglées - et des politiques à l'appui du renforcement des capacités, des infrastructures et du partage des avantages.

4.0 Préoccupations en matière d'environnement

Au sein du secteur forestier, les préoccupations en matière d'environnement sont rattachées aux activités de développement (conversion des terres agricoles, exploitation des forêts et voies d'accès, exploitation des mines, exploration et exploitation pétrolières, installations hydro-électriques, etc.) sur l'aptitude des forêts à exercer leurs fonctions écologiques. Les problèmes sont liés entre eux de sorte que les stratégies et les activités de gestion doivent être équilibrées et détaillées. La conservation des forêts, par exemple, est une approche très utilisée puisqu'elle prend en considération de nombreux facteurs, y compris la préservation de la biodiversité, le traitement des eaux et le piégeage du carbone. Cette méthode de gestion peut toutefois accroître les pressions exercées sur d'autres forêts naturelles ou augmenter les risques d'incendie et d'infestation par les insectes.

Les écosystèmes forestiers sains jouent un rôle d'une valeur inestimable en ce qui a trait à la protection des bassins hydrographiques, la biodiversité et piégeage du carbone. La détérioration des forêts peut avoir toute une gamme de répercussions écologiques localement et contribuer aux retombées écologiques planétaires comme les pluies acides. Aucune incitation financière ne motive actuellement prévue les gestionnaires des forêts et les propriétaires fonciers à assurer la conservation des terres et des ressources de manière à maintenir l'intégrité des écosystèmes.

Au Canada et à l'échelle mondiale, les gouvernements se penchent actuellement sur diverses approches commerciales et non commerciales de même que sur divers cadres de gestion institutionnelle et d'intendance environnementale en vue d'assurer la gestion efficiente des écosystèmes. Compte tenu de l'importance et de l'incitation accrues découlant des objectifs et des cibles du Protocole de Kyoto, le piégeage du carbone constitue le meilleur exemple d'un service de l'environnement. L'échange des crédits d'émissions de carbone est appelé à devenir une industrie d'une valeur de plusieurs milliards de dollars d'ici la fin de la décennie. On à s'attend à ce que la valeur des autres services de l'écosystème, de la protection des réseaux hydrographiques, des services hydrologiques et de la conservation de la biodiversité marque une croissance exponentielle si les approches axées sur le marché sont conçues et utilisées de façon appropriée. Entre-temps, le marché des services de l'écosystème s'appuiera sans doute sur une combinaison de scénarios de paiement public, l'échange de crédits par l'intermédiaire d'accords commerciaux d'application volontaire et sanctionnés par le gouvernement et des marchés bilatéraux privées organisés par des entreprises commerciales et par des entités publiques (les acheteurs) et par le fournisseur de services et dont les parties ont convenu.

Selon les environnementalistes éminents, le changement climatique planétaire est la principale menace à laquelle la planète est actuellement confrontée. Pour évaluer les effets des forêts et des approches de gestion forestière et déterminer les mesures d'atténuation et d'adaptation qui s'imposent, des efforts sont nécessaires à l'échelle mondiale. Comme le Canada renferme 10 % des forêts de la Terre et qu'il est résolu à réduire ses émissions de gaz à effet de serre à 6 % par rapport aux niveaux de 1990, la gestion du carbone des forêts suscitera de plus en plus de litiges.

La création de parcs et de zones forestières protégées est une composante fondamentale de la stratégie globale visant à maintenir la biodiversité des forêts au Canada. Ce type d'initiative fait aussi partie intégrante des réseaux fédéraux et provinciaux représentatifs d'aires protégées et d'aires de conservation projetés.

Par suite de la signature de la Convention sur la diversité biologique, le Canada s'est engagé à « créer des aires protégées pour veiller à la conservation des écosystèmes forestiers représentatifs et critiques faisant partie d'un réseau national d'aires protégées … » (traduction libre).[21] La conservation des forêts ne constitue pas uniquement une priorité gouvernementale. Des entreprises faisant usage des ressources, des organismes non gouvernementaux, des groupes de citoyens locaux, des particuliers possédant des terres et un nombre croissant de Premières nations ont mis en œuvre des programmes de conservation de la biodiversité.

Initiatives

En tant que signataire du Protocole de Kyoto, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre à 6 % par rapport aux niveaux de 1990, d'ici 2010 (le Protocole de Kyoto est entré dans le droit international en 2005). Même si le principal moyen d'atténuer le changement

[21] Stratégie canadienne de la biodiversité, 1995.

climatique est de réduire l'utilisation des combustibles fossiles, l'aménagement forestier peut servir à protéger les stocks de carbone des forêts et à piéger des quantités supplémentaires de carbone au moyen du reboisement d'extension. Le rôle des puits de carbone forestiers et la détermination du meilleur moyen de mesurer les augmentations nettes ou supplémentaire du carbone stocké et de créer des incitatifs financiers pour ces augmentations constitue un élément controversé du Plan du Canada sur les changements climatiques (publié en 2002 et révisé en 2005). D'après les organismes environnementaux, les puits de carbone forestiers ne sont que temporaires, car ils seront détruits à un moment donné par suite de la coupe des arbres ou de perturbations naturelles (incendie, insectes, maladies, déracinement par le vent, etc.) et le carbone sera à nouveau libéré dans atmosphère. Néanmoins, de nouvelles mesures ont été proposées ou sont prises en vue d'autoriser la vente des puits forestiers à titre de compensations dans un système d'échange de droits d'émission.

- Forêt 2020 est un programme conçu pour la mise en place de plantations d'espèces à croissance rapide dans des zones qui n'avaient préalablement aucun couvert forestier. On évalue actuellement les possibilités d'échange de crédits d'émissions de carbone prévus dans le cadre de ce programme.
- On a mis au point un système national de surveillance, de comptabilisation et de production de rapports concernant le carbone forestier.
- Plusieurs projets de vente de crédits de carbone forestier ont été lancé (SaskPower, par exemple).

Les initiatives possibles visant la gestion du carbone forestier englobent : la création de réserves et mise de côté de terres, augmentation de l'âge d'exploitabilité des forêts secondaires aménagées, coupe sélective et diminution du déboisement. Les puits forestiers aideront le Canada à respecter les réductions cibles des émissions de carbone prévues en vertu du Protocole de Kyoto. La décision éventuelle du Canada d'inclure les « forêts aménagées » dans sa comptabilisation de Kyoto (comptabilisation de ses puits forestiers) aurait d'autres répercussions de taille sur l'aménagement des forêts et créerait des possibilités de créer un marché de carbone. Dans le cadre de Forêt 2020, le gouvernement fédéral a mis en place des plantations à divers endroits afin de déterminer si elles pouvaient servir à la compensation des émissions de gaz à effet de serre. Une évaluation (Programme EDP de Forêt 2020) est en cours pour faire le suivi de ce programme de démonstration.

Pour les autres services de l'environnement et de l'écosystème, l'approche du marché n'a été examinée que dans le cadre de programmes gouvernementaux ou privés spéciaux. Bien que la demande de services soit à la hausse, il n'y a pas eu d'utilisation concertée d'instruments institutionnels et économiques à large application pour atteindre les objectifs sous-jacents.

Afin d'accélérer et d'étendre les plans des gouvernements destinés à l'expansion des aires protégées, des organisations non gouvernementale de l'environnement ont lancé l'Initiative boréale canadienne (IBC) prévoyant de réserver la moitié de la superficie de la forêt boréale en vue de la création d'aires protégées. L'IBC, qui est dirigée par le Conseil principal de la forêt boréale du Canada conformément au Cadre de conservation de la forêt boréale, insiste sur l'urgence de

l'adoption d'une approche de conservation de l'ensemble de la région boréale compte tenu des dommages sans précédent causés au capital naturel du Canada. L'IBC fait appel aux gouvernements et à l'industrie pour qu'ils s'engagent à assurer la conservation de la forêt boréale dite commerciale (l'autre moitié non protégée) et à veiller à ce qu'on y utilise les toutes dernières techniques d'exploitation durables.

4.1 Considérations sur les Autochtones

Comme elles dépendent des ressources forestières, les collectivités autochtones sont particulièrement susceptibles d'être touchées par la détérioration de l'environnement et les changements de l'utilisation des terres forestières. Il est donc important que leurs mesures d'atténuation et d'adaptation visant le changement climatique soient fortement appuyées et qu'on leur permette prendre une place prépondérante dans les initiatives de conservation des forêts et de la biodiversité. Du point de vue des collectivités autochtones, l'implication dans les stratégies d'atténuation et d'adaptation visant le changement climatique ou dans les initiatives de conservation de la biodiversité suppose qu'au départ, on réalisera des études portant sur l'utilisation et l'occupation des terres qui permettront de documenter les valeurs clés des ressources et d'évaluer le rôle du savoir traditionnel dans les mesures de protection et son application à la gestion actuelle des forêts.

Des recherches doivent être effectuées afin de mettre au point des stratégies d'adaptation afin de permettre aux collectivités des Premières nations de faire face aux incidences des pluies acides. Le Conseil des Premières nations du Yukon a élaboré une stratégie à cette fin. L'Arctic Athabaskan Council et le Gwich'in Council ont participé à l'Arctic Climate Impact Assessment (études d'impact du climat de l'Arctique), un projet international d'évaluation et de synthèse des connaissances sur la variabilité du climat, le changement climatique et le rayonnement ultraviolet et ses conséquences.

Toutefois, ce n'est qu'un nombre très limité de cas que les Premières nations de collectivités et de régions situées au sud du 60^{e} parallèle de latitude ont été en mesure d'évaluer les effets actuels et futurs du changement climatique et de déterminer leurs besoins en la matière. Il faudra faire en sorte que toutes les collectivités des Premières nations saisissent mieux cette question au moyen d'initiatives de développement des capacités, de recherche et de sensibilisation. Le fait de se servir des recherches réalisées dans le nord comme point d'appui et d'intégrer le savoir traditionnel aux modèles de recherche scientifique utilisés dans l'Ouest permettra aux Premières nations de commencer de réagir au changement climatique et de s'adapter à ses répercussions.

La conservation de la biodiversité représente le principal objectif de la CDB, dont le Canada est signataire depuis 1992. Ce sont les provinces qui mènent le jeu dans ce dossier, vu que les ressources naturelles relèvent de leur compétence. L'article 8(j) de la CDB reconnaît que le savoir traditionnel et les détenteurs du savoir traditionnel peuvent contribuer à l'élaboration des politiques et des programmes touchant à la conservation de la diversité biologique et à la gestion durable des forêts. Les accords institutionnels ne prévoient pas l'intégration à juste titre du savoir traditionnel aux larges stratégies de planification de la gestion dans le domaine de l'utilisation des

terres et de l'aménagement des forêts. Il est essentiel de réaliser des études sur l'utilisation traditionnelle des terres et de prévoir des recherches permanentes sur les cultures pour permettre aux Autochtones de participer de manière efficace à la gestion des ressources naturelles.

En matière de conservation, les parcs et les aires protégées en particulier ont été à la fois sources et solutions de différends. Ces derniers temps, l'aménagement de parcs et d'aires protégées a limité les usages traditionnels sans qu'on ait prévu d'avantages réciproques sous forme de possibilités d'emploi ou de création d'entreprises. L'aménagement de parcs suppose « l'appropriation de terres », ce qui limitera nécessairement l'utilisation des terres chez les Autochtones et l'exercice des droits qui leur sont conférés par traité. Toutefois, dans plusieurs situations (c.-à-d. Great Bear Rainforest), la création d'une aire protégée a constitué une solution de compromis à laquelle ont consenti des entreprises de ressources forestières, des groupes environnementaux et la collectivité autochtone touchée.

L'intégration de la conservation à la gestion des forêts est particulièrement préoccupante pour les collectivités autochtones. De toute évidence, « l'appropriation » de vastes superficies de terres sur le territoire traditionnel des Premières nations en vue de la création d'une aire protégée limiterait les possibilités d'utilisation des terres et des ressources chez ces dernières. La création d'une aire protégée serait de fait susceptible de porter atteinte aux droits ancestraux des Autochtones et des droits qui leur sont conférés par traité, quoique « l'appropriation » puisse être justifiable comme dans le cas du jugement Sparrow. Dans cette cause, la Cour suprême a jugé que la conservation constituait un objectif valable pouvant justifier la transgression des droits autochtones. Est-ce que le fait que l'Initiative boréale canadienne consacre la moitié de la superficie de la forêt boréale à la création d'aires protégées constitue un objectif valable en matière de conservation? En outre, au cours de la mise en oeuvre du processus, jugera-t-on que la transgression des droits ancestraux des Autochtones et des droits qui leur sont conférés par traité est justifiable? Dans l'affirmative, la portée des droits pourrait être limitée dans la moitié de la forêt boréale.

5.0 Gestion durable des forêts (GDF)

Aucun instrument établi à l'échelle canadienne ou internationale ne donne une définition claire de la gestion durable des forêts. Dans ses Principes de gestion des forêts, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) déclare que « les ressources et les terres forestières doivent être gérées d'une façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures ». Depuis la CNUED, le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF) a pris en mains le dossier de la gestion durable des forêts à l'échelle internationale. Le FNUP s'appuie sur la définition suivante :

> « Gestion et utilisation des forêts et des terrains forestiers par des moyens et à un rythme qui préservent leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération et leur vitalité, laissent place aux fonctions écologiques, économiques et sociales qu'ils doivent remplir, dans l'immédiat et dans l'avenir à l'échelle locale, nationale et mondiale, et ne nuisent pas aux autres écosystèmes. »

La principale différence entre la gestion durable des forêts et les approches pratiquées jusqu'ici est que les forêts doivent désormais être gérées en fonction d'un ensemble beaucoup plus vaste d'objectifs reliés aux biens, aux services, aux attributs et aux valeurs de la forêt et non en fonction de la seule exploitation de la fibre ligneuse[22]. La gestion des forêts doit par conséquent englober le maintien des écosystèmes dans leur ensemble et laisser place à la multiplicité des fonctions de la forêt en créant un plus grand équilibre entre leur rôle socioculturel et leur rôle économique. Les initiatives reliées aux grands enjeux environnementaux, comme les changements climatiques, la biodiversité ou la conservation des ressources, deviennent ainsi partie intégrante de la gestion durable des forêts dans la mesure où elles dépendent ou se ressentent du plein fonctionnement des forêts.

5.1 Facteurs sociaux et participation du public

En raison des responsabilités qu'elle assume dans la gestion des forêts, l'industrie forestière joue un rôle important dans le bien-être des collectivités locales. Selon les statistiques sur l'industrie, plus de 300 communautés non autochtones dépendent entièrement des ressources forestières. En même temps, 80 % des collectivités de Premières nations canadiennes résident dans des régions où a lieu le gros de l'exploitation forestière. Il n'est donc pas surprenant qu'elles veuillent participer à la gestion des forêts et sauvegarder les avantages socio-économiques qu'elles en tirent.

Dans ce contexte, les gouvernements fédéral et provinciaux, d'une part, et les entreprises forestières, d'autre part, ont institué des politiques qui permettent aux collectivités canadiennes de participer à la gestion des forêts et à d'autres processus de planification de l'utilisation des terres. Des cadres stratégiques visant à faire participer la population aux processus ont été effectivement

[22] Sustainability and Sustainable Forest Management. Wiktor L. Adamowicz et Phillip Burton, 2003, Conseil national de recherche du Canada.

intégrés à la législation forestière des gouvernements provinciaux et territoriaux. En accordant une plus grande place à la participation de la population, les gouvernements veulent se doter de politiques étendues et inclusives et intégrer tous les aspects sociaux, économiques et environnementaux à la gestion des ressources naturelles et aux prises de décisions. Certaines provinces sollicitent la participation des collectivités autochtones à titre de représentantes de la population en général; d'autres ont institué des processus de consultation exclusivement réservés aux collectivités autochtones.

Selon les secteurs et les compétences, la participation du public prend la forme de conseils de gestion multipartites, de tables rondes, de comités consultatifs, d'audiences, de campagnes médias, de journées portes ouvertes ou de programmes d'intervenant. Ces activités, exercées isolément ou conjointement, ont pris le nom générique de processus à intervenants multiples. Les concepts de gestion durable des forêts et de gestion des écosystèmes posent la participation du public comme condition essentielle au succès à long terme des processus de planification et de gestion.

5.2 Mise en oeuvre de la GDF

Les initiatives déployées pour faire progresser la gestion durable des forêts au Canada sont menées sur différents fronts et sous forme d'approches qui témoignent de l'étendue de la transition qui se produit à l'échelle nationale, provinciale et locale. Dans certaines provinces, les changements apportés à la législation sur la gestion des forêts privilégient les composantes fondamentales de la gestion durable des forêts, ce qui s'est traduit, entre autres, par l'institution de nouvelles directives de foresterie, par une plus grande attention apportée à la préservation de l'habitat faunique et par des mesures de protection des sols et de conservation de l'espace naturel. Même si les changements effectifs ou proposés dont font ou pourraient faire l'objet les politiques et les pratiques forestières se rattachent à ce qu'on appelle le « passage de la foresterie à rendement soutenu à la GDF », on ne saurait assez insister sur le fait que la gestion des matières ligneuses à rendement soutenu reste la base de ce qu'est aujourd'hui la GDF[23]. Les changements qui se sont produits depuis constituaient une réponse à l'argument que tous les aspects de la GDF n'avaient pas été pris en compte dans les politiques et les pratiques forestières.

L'engagement à assurer la gestion durable des forêts est aujourd'hui bien répandu dans le secteur forestier, mais les perceptions de ce qui doit être fait pour y parvenir varient beaucoup. À l'échelle nationale, une série de cinq stratégies forestières quinquennales amorcée en 1992 a créé un certain consensus et imprimé une orientation générale à la mise en oeuvre de la GDF. L'évaluation d'une stratégie déployée de 1998 à 2003 montre toutefois que des progrès notables n'ont été accomplis que dans 37 des 121 engagements pris. L'actuelle Stratégie nationale sur les forêts (2003-2008), « Une forêt durable : l'engagement canadien », comprend 8 thèmes à objectifs de grande envergure et 47 mesures. Parmi ces thèmes figurent la gestion de l'écosystème, la participation du public et la compétitivité de l'industrie. Le troisième thème est subordonné à l'objectif de tenir compte des droits des Autochtones et des droits conférés par traité dans l'utilisation durable de la

[23] Idem

forêt en reconnaissant la situation historique et juridique des peuples autochtones et le lien fondamental qui les unit aux écosystèmes.

Les critiques faites à l'endroit de la stratégie nationale sur les forêts portent sur l'absence de volonté politique et de cadres budgétaires (plans d'action mesurables) et sur le fait qu'elle influence peu, en définitive, les politiques provinciales. L'aspect positif de la stratégie est qu'elle mobilise une grande diversité d'intérêts forestiers (intervenants) dans un but commun, fournit une meilleure connaissance des divers points de vue et favorise des partenariats plus efficaces.

Plus orienté vers l'action, le Cadre de critères et d'indicateurs du Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF) pour la GDF vise à réformer les arrangements institutionnels en vigueur dans le secteur forestier pour faire avancer la gestion durable des forêts. La première version du Cadre de critères et d'indicateurs du CCMF a été publiée en 1995, puis revue et mise à jour en 2003. Ce cadre tire son importance du fait qu'il inscrit la gestion durable des forêts dans le contexte canadien et instaure un processus de mesure axé sur des critères et des indicateurs établis. La mise à jour du Cadre, qui a été divulguée à l'occasion du XII[e] Congrès forestier mondial de Québec, comprend 6 critères et 46 indicateurs. Les rapports sur la gestion durable des forêts que l'on adressera désormais aux forums internationaux sur les politiques forestières, à la Chambre des communes, au public, aux consommateurs et aux entreprises de produits forestiers s'appuieront sur la conformité aux indicateurs énoncés dans le Cadre du CCMF. Il en résulte que le Cadre de critères et d'indicateurs du CCMF guidera l'élaboration des politiques forestières à l'échelle des provinces, servira de base aux vérifications forestières, dictera les normes de certification de l'Association canadienne de normalisation et fixera les paramètres de collecte des données du Programme national de données sur les forêts et du Système d'information sur les forêts. Certains analystes jugent que le cadre du CCMF rend caduque la Stratégie nationale sur les forêts. D'autres estiment qu'il devient le point de départ de facto de l'élaboration de plans de gestion durable des forêts et de la réforme des institutions de gestion forestière dans une très grande partie du Canada. Le Cadre de critères et d'indicateurs du CCMF aborde la question de la foresterie autochtone dans son critère 6 (« Acceptation de la responsabilité à l'égard du développement durable »). Le critère reconnaît les droits autochtones et les droits conférés par traité, mais ne donne aucun indicateur pour accommoder ces droits. L'indicateur mentionne toutefois la consultation, les zones de territoire gérées par les peuples autochtones, les études sur l'utilisation ancestrale des terres et les facteurs socio-économiques reliés au bien-être des collectivités.

À la suite de la CNUED, les ONG environnementales ont été promptes à constater l'échec du modèle industriel dans la mise en oeuvre de la gestion durable des forêts. Afin de contraindre les gouvernements et les entreprises forestières à adopter une approche de gestion durable des forêts, les ONG ont lancé le concept de certification des forêts et revendiqué les normes de la Forest Stewardship Council. L'idée que sous-tend la certification des forêts est que les consommateurs préoccupés par la dégradation des forêts privilégieront l'achat de produits forestiers provenant de forêts à gestion durable. La certification sert à désigner ces forêts et les produits qui en proviennent. En vertu du processus de certification, on évalue les forêts en fonction de normes accessibles au public et, si leur cote est assez élevée, on octroie au gestionnaire de la forêt le droit d'étiqueter ses produits comme produits provenant d'une forêt certifiée. Au point de vente, le

consommateur sait par l'étiquette que le produit qu'il achète vient d'une forêt qui respecte certaines normes sociales et environnementales. Les trois organismes de certification des forêts qui existent au Canada diffèrent par leurs normes, leurs critères, leur portée, leurs méthodes de vérification et leurs protocoles de conformité[24] :

> Le Forest Stewardship Council (FSC) est une association internationale à but non lucratif dont les adhérents sont composés de groupes environnementaux et sociaux, d'entreprises de gestion forestière et de distributeurs de produits du bois travaillant en partenariat pour améliorer la gestion forestière à travers le monde.
>
> L'Association canadienne de normalisation (CSA) est un chef de file dans l'élaboration de normes et de codes qui contribuent à accroître la sécurité de la population, protéger l'environnement et faciliter le commerce. En 2001, la CSA a publié une mise à jour de sa norme d'aménagement forestier durable (Z809) par laquelle elle évalue si une entreprise gère ses forêts de manière inclusive, responsable et durable. La norme sur l'aménagement forestier de la CSA tire ses principes directeurs du Cadre de critères et d'indicateurs du CCMF.
>
> La Sustainable Forestry Initiative (SFI) est un programme natif des États-Unis qui préconise la croissance et l'exploitation perpétuelles des forêts dans une optique de protection de la faune, des végétaux, des sols et de la qualité de l'eau. Au Canada, la certification SFI nécessite la certification supplémentaire de la CSA ou de l'Organisation internationale de normalisation.

Outre l'instauration de nouvelles stratégies d'envergure, de politiques, de règlements et de normes à grande échelle, la mise en oeuvre de la gestion durable des forêts donne lieu à des approches plus holistiques faisant appel à une collaboration multidisciplinaire ouverte sur une vaste gamme d'enjeux. Les approches conceptuelles (et parfois interchangeables) que l'on prône pour assurer la gestion durable des forêts ou qui pourraient lui être complémentaires sont les suivantes :

- Gestion écosystémique : Cette approche repose sur la gestion intégrée du sol, de l'eau et des organismes vivants et préconise un processus équitable de conservation et d'exploitation durable des ressources. Elle s'appuie sur des méthodologies scientifiques portant sur les niveaux de l'organisation biologique, organisation qui condense les structures, les processus et les fonctions essentiels des organismes, ainsi que leurs rapports entre eux et avec l'environnement. Selon cette approche, les êtres humains et la diversité culturelle qui les caractérise font partie intégrante de nombreux écosystèmes[25].

---

[24] *Behind the Logo*, publié par le FERN, 2001, et *On the Ground*, un rapport de 2003 commandé par Forest Ethics, Greenpeace et le Sierra Club du Canada.

[25] Décisions adoptées par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique à l'occasion de sa cinquième rencontre, tenue à Nairobi du 15 au 26 mai (PNUE/CP/5/23).

- Plans d'utilisation intégrée des terres : Cette approche globale et intégrée de l'espace naturel se veut holistique et systémique, dans la mesure où elle regroupe plus d'une utilisation et plus d'une unité de gestion et englobe dans leur totalité les valeurs écologiques, sociales et économiques. Elle s'intéresse aux effets cumulatifs et aux interrelations à long terme entre les activités humaines et l'intégrité des écosystèmes. Cette approche est de plus en plus acceptée comme l'unique moyen de contrôler les effets cumulatifs du développement (routes, pipelines, déboisés, etc.) sur les espaces forestiers. La planification d'utilisation intégrée des terres est en voie de devenir une condition préalable à la tenure, surtout dans les régions du nord.

- Gestion adaptative : Cette approche de la gestion forestière se définit comme un cadre stratégique qui permet de rationaliser les activités reliées à la planification, à la mise en oeuvre, à la surveillance et à l'amélioration continue. Selon d'importantes sociétés de recherche en gestion forestière, la gestion adaptative doit se doter d'appuis institutionnels si l'on veut lutter contre les occurrences de plus en plus fréquentes de feux de forêts, de pullulation d'insectes et de déracinements par le vent et remplacer les approches souvent inefficaces de la régénération des forêts. Les changements climatiques semblent accentuer ce besoin.

La gestion forestière telle qu'elle est pratiquée actuellement au Canada transforme le caractère et les conditions d'existence des forêts et appauvrira sans aucun doute leur biodiversité comparativement aux forêts naturelles ou non exploitées. Les initiatives de gestion durable des forêts visent en grande partie à minimiser l'impact écologique des industries forestières et d'autres activités humaines sur les espaces boisés. Cette tâche s'avère de plus en plus complexe dans la mesure où les activités humaines ne cessent de s'accroître et que les enjeux environnementaux se font de plus en plus pressants.

5.3 Politique internationale sur les forêts

Outre sa participation aux ententes internationales sur l'accès au commerce et aux marchés, le Canada joue un rôle important dans l'élaboration d'une politique de GDF dans le cadre de diverses négociations multilatérales qui se déroulent pour la plupart sous l'égide des Nations Unies. Il y a actuellement six instruments internationaux juridiquement contraignants qui influent directement ou indirectement sur la gestion des forêts et sur le commerce des produits forestiers. Ce sont notamment la Convention sur la diversité biologique et l'Accord international sur les bois tropicaux. D'autres instruments et processus existent, mais ils ne sont pas juridiquement contraignants. C'est le cas du Processus de Montréal sur les critères et les indicateurs pour la conservation et l'aménagement durable des forêts tempérées et des forêts boréales et du FNUF.

Le FNUF revêt une importance toute particulière. Son principal objectif, qui est de « promouvoir la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêt et de renforcer à cette fin l'engagement politique des États », s'inspire des Principes de gestion des forêts de la Déclaration de Rio (article 11 du programme d'action 21), des recommandations des processus PIF et IGF et d'autres documents clés de la politique

internationale sur les forêts. Les participants du FNUF se composent d'États membres des Nations Unies et de représentants d'agences spécialisées, comme la Banque mondiale. Les peuples autochtones figurent parmi les neuf grands groupes qui ont participé aux travaux en préparant des documents et en participant au dialogue à « intervenants multiples », même si leur contribution était de nature purement consultative.

Depuis 1995, le Canada défend l'idée d'une Convention internationale sur les forêts ayant force exécutoire pour s'attaquer en profondeur aux enjeux et aux valeurs propres au secteur forestier sans perdre de vue l'équilibre nécessaire entre les intérêts sociaux, économiques et environnementaux. Une telle entente aurait l'avantage de niveler le champ d'action des pays forestiers en instaurant une définition commune de la gestion durable des forêts et en l'appliquant à toutes les nations. Lors de la sixième séance du FNUF, qui s'est tenue en février 2006, une résolution a été adoptée en faveur d'un instrument sans force exécutoire dont on fixera les modalités au cours de la septième séance du FNUF, en avril 2007.

5.4 Argumentation en faveur de la participation des peuples autochtones à la GDF

En tant que premiers peuples du Canada, les collectivités autochtones entretiennent des liens uniques avec la terre et possèdent un statut juridique exceptionnel au Canada. Les peuples autochtones sont les seuls peuples dont la Constitution canadienne fait explicitement mention. En vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, les droits ancestraux et les droits conférés par traité sont protégés par la Constitution. La Cour suprême du Canada a toujours affirmé très clairement que les droits ancestraux et les droits conférés par traité faisaient partie du régime légal qui fonde la primauté du droit au Canada. Les jugements rendus lors des affaires Haïda, Halfway River, Delgamuukw et bien d'autres ont montré que les droits ancestraux et les droits conférés par traité étaient inextricablement liés aux ressources naturelles et aux politiques forestières. Dans l'affaire Haïda (2004), la Cour a statué que « l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de trouver des accommodements à leurs intérêts découle du principe de l'honneur de la Couronne ». En dépit des jugements on ne peut plus explicites des tribunaux, la plupart des provinces passent en grande partie sous silence les liens qui existent entre les droits ancestraux et conférés par traité et la gestion forestière dans leurs lois et leurs politiques de gestion forestière.

Les autres parties concernées se rattachent à la société dominante. De manière générale, la politique forestière du Canada s'est construite en fonction de leurs besoins. Les peuples autochtones du Canada attachent des valeurs particulières à la forêt, y compris à leur économie ancestrale et aux activités de subsistance qu'ils tirent des ressources forestières et des boisés. Pour faire participer les peuples autochtones au développement durable, des mesures spéciales deviennent nécessaires, comme le souligne le *Rapport Brundtland* de 1987 (Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Voici ce que dit le rapport :

« Les populations tribales et autochtones nécessitent une attention particulière dans la mesure où les forces du développement économique perturbent leurs modes de vie traditionnels, modes de vie dont les sociétés modernes pourraient par ailleurs abondamment s'inspirer pour gérer les

ressources des écosystèmes complexes de leurs forêts. Leurs droits ancestraux doivent être reconnus et leur poids doit être décisif dans l'élaboration de politiques d'exploitation des ressources dans les régions où ils vivent. »

La participation des peuples autochtones à gestion durable des forêts est à la fois un élément et un objectif de développement durable, un peu comme l'est la préservation de la biodiversité. Les peuples autochtones font partie de la forêt. Ils entretiennent des relations d'interdépendance avec elle; ils contribuent à la vie des forêts autant qu'ils en tirent profit. La gestion durable des forêts ne peut se faire sans la participation des peuples autochtones qui les habitent.

6.0 La foresterie autochtone : vers un consensus

Les préoccupations environnementales (comme les changements climatiques), les impératifs du commerce, les exigences de compétitivité de l'industrie, les engagements pris en matière de conservation et d'aires protégées, les obligations internationales et de multiples autres contraintes sont venus modifier le visage du secteur forestier. Face aux changements structurels qui sont en train de se produire, il convient de définir convenablement la place de la foresterie autochtone. Jusqu'à présent, les gouvernements provinciaux ont adopté une approche minimaliste des droits ancestraux et des droits conférés par traité. À « l'obligation de consulter », qui est désormais établie, les provinces ont réagi de diverses manières. Bien que différentes dans leur processus et leur intention, des politiques sur la consultation voient le jour dans presque toutes les provinces.

Les politiques de consultation proposées par les provinces ne seront opérantes que lorsque les Premières nations auront les ressources nécessaires pour participer aux consultations de manière efficace. Tant que les mécanismes institutionnels ne seront pas en mesure de combler leurs besoins en capacité, les défis se multiplieront et les obstacles à une consultation pertinente et efficace ne cesseront d'augmenter. Le Canada est parvenu à un point tournant de son histoire et le secteur forestier, en particulier, traverse une période critique.

En tant que pays forestier, le Canada est en mesure d'appuyer une industrie forestière de 81,1 milliards $ et de fournir une myriade d'avantages socio-économiques aux Canadiens. Les tendances industrielles, les transitions et les changements démographiques créent aujourd'hui des défis et des possibilités tout à fait uniques dans ce secteur. Les Premières nations du Canada sont en grande majorité (80 %) bien placées pour tirer parti des débouchés qui se présentent dans le secteur forestier par suite de l'exode rural et des nouvelles tendances de l'industrie. De nouveaux arrangements sont de plus en plus nécessaires en raison du contexte législatif et de tendances démographiques qui jouent en faveur d'une plus grande participation des collectivités autochtones à la gestion des forêts.

Il devient nécessaire de réorienter la politique forestière et la mise en oeuvre des programmes. Il faudrait délaisser l'approche par projet pour se tourner vers la mise en place de conditions de départ qui créeront un système et un environnement propice à la participation des populations autochtones tout en restant stratégique et respectueux des exigences légales. La recherche est essentielle pour élaborer une politique et des approches institutionnelles pertinentes qui créeront

un climat favorable à la participation des collectivités autochtones dans ce secteur. Les approches tournées vers le développement économique durable favoriseront l'autosuffisance et les revenus tirés des ressources pourront considérablement contribuer à la formation d'économies autochtones saines et durables. Les résultats positifs seraient entre autres l'augmentation du nombre de Premières nations qui prendraient part à la gestion de processus de planification approfondie de l'utilisation des terres. Toutefois, le manque d'accès aux ressources forestières découlant du système de tenure axée sur la superficie empêche les collectivités autochtones de gérer directement les forêts. En conséquence, les collectivités autochtones ne peuvent assumer qu'un rôle de soutien dans la gestion des enjeux clés du secteur forestier. Des systèmes de tenure plus novateurs permettraient aux collectivités autochtones de participer plus pleinement à la GDF et d'y intégrer les valeurs qu'elles attachent aux forêts.

Les groupes autochtones appuient activement le système de certification FSC, le seul, selon eux, qui fasse place aux droits et aux valeurs autochtones dans ses normes et ses processus de vérification. Les groupes autochtones jugent que les droits autochtones, les droits conférés par traité et les valeurs qu'ils attachent aux forêts sont des composantes fondamentales de la gestion durable des forêts et que cette réalité doit être prise en compte dans toutes les ententes institutionnelles liées au secteur forestier. Sans ce soutien institutionnel, les peuples autochtones auront de plus en plus recours aux tribunaux, aux campagnes médiatiques et aux forums internationaux sur les politiques forestières pour exprimer leurs préoccupations.

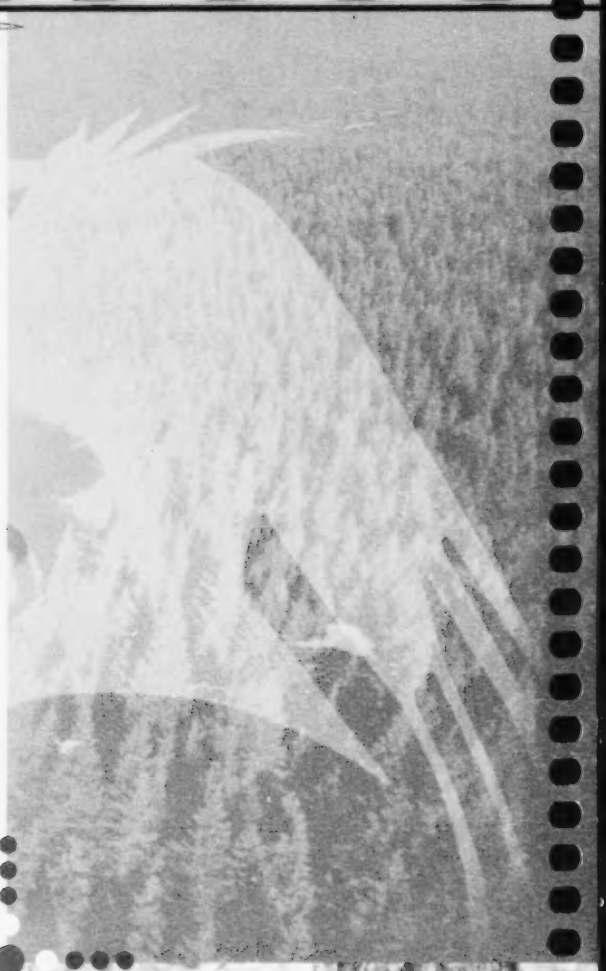
En ce qui concerne la certification GDF, l'ANFA estime que les exigences de la CSA « se contentent de reconnaître les droits autochtones et les droits conférés par traité tels qu'ils sont actuellement interprétés par les lois provinciales, ce qui est insuffisant ». L'ANFA est également « choquée par l'approche qu'adopte la SFI en matière de certification et par l'absence totale d'attention que cet organisme accorde aux peuples autochtones et à leur mandat de consultation sur les questions forestières ». « L'ANFA continuera de coopérer avec FSC International et FSC Canada. [...] et privilégiera le système de certification FSC comme seul système capable de répondre aux besoins des collectivités autochtones. »

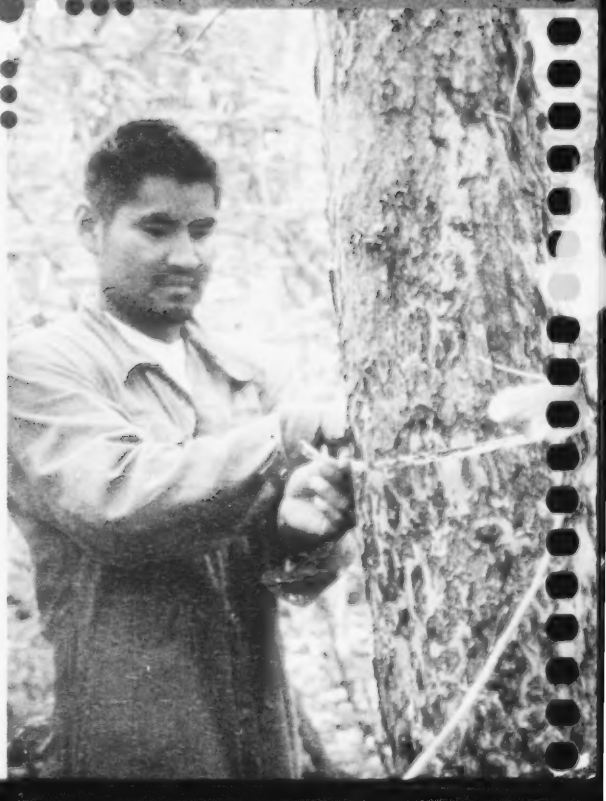
L'un des principaux obstacles à une plus grande participation des collectivités autochtones à la GDF est le manque de ressources et de capacités (financières, techniques, commerciales et organisationnelles) des Premières nations. Cet obstacle les empêche d'apporter une contribution efficace aux processus de planification de la gestion des terres et des forêts, et de saisir les débouchés qui se présentent à elles. Il est par conséquent impérieux de doter les collectivités autochtones de plus grandes capacités pour garantir l'efficacité des activités de gestion forestière et des processus de planification.

Du point de vue des collectivités autochtones, la participation du public par voie de processus à intervenants multiples ne permettra nullement de régler les revendications de longue date sur les droits ou l'autonomie. Comme les Premières nations et ses organismes l'ont répété à maintes reprises, seules les négociations de gouvernement à gouvernement pourraient déboucher sur une solution valable (voir « Not Just Another Stakeholder », ANFA). En attendant, la participation des Autochtones aux processus de consultation publique pourra servir de tremplin à une plus grande

sensibilisation de la population aux questions autochtones et aux valeurs ancestrales de la forêt, et fournir des moyens plus immédiats de faire adopter des mesures d'atténuation, de créer des alliances avec d'autres intervenants et d'influencer les décisions relatives à la répartition des ressources.

La plus grande participation des peuples autochtones, notamment dans les processus de décision qui les concernent, est énoncée comme principe et comme objectif dans de nombreux instruments, issus autant de forums internationaux sur les politiques forestières que de politiques nationales sur les forêts. Au Canada, le mouvement en faveur d'une plus grande participation des Autochtones s'appuie sur différentes argumentations axées sur les préoccupations écologiques, les considérations économiques, l'équité sociale ou le raisonnement juridique. Plus globalement, plusieurs moyens d'élargir la participation des autochtones sont recommandés dans des documents comme le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996, la Stratégie nationale sur les forêts de 2003-2008 et le Rapport du vérificateur général du Canada de 2003, au chapitre « Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels ». Si l'on donne suite à certaines des mesures à prendre ou des recommandations les plus importantes énoncées dans ces rapports, des progrès tangibles seront accomplis à l'égard d'une plus grande participation des Autochtones dans le secteur forestier.





Visitez notre site Web à :

www.pfpn.gc.ca

Ressources naturelles Canada
Service canadien des forêts
580, rue Booth, 7e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0E4

Téléphone : (613) 947-7380

Affaires indiennes et du Nord Canada
Services fonciers et fiduciaires
10, rue Wellington, 17e étage
Gatineau (Québec) K1A 0H4

Téléphone : (819) 953-9557